

DEBATES SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA: LOS ÚLTIMOS INFORMES DE UNESCO Y CINDA

Pablo Landoni Couture

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

Educación superior en Iberoamérica. Informe 2007 CINDA. Coordinado por José Joaquín Brunner. Santiago de Chile, 2007. www.cinda.cl

Tendencias de Educación Superior en América Latina y el Caribe. Documento base para la Conferencia Regional de Educación Superior - CRES 2008. UNESCO/IESALC. Coordinado por Axel Didrikson y Ana Lúcia Gazzola. <http://www.cres2008.org/>

El informe *Educación Superior en Iberoamérica* es fruto de un proyecto ejecutado por el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) en los años 2006 y 2007 con el apoyo de UNIVERSIA, la red iberoamericana de colaboración universitaria del Banco Santander. El estudio contó con dieciséis informes nacionales de países iberoamericanos, como aportes a un informe general a cargo del especialista chileno José Joaquín Brunner. Se ha publicado el informe general y los informes nacionales están disponibles en un CD que acompaña al libro y en la página de CINDA (www.cinda.cl).

El ámbito del estudio es el denominado «Espacio Iberoamericano de Educación Superior». El documento incluye una síntesis de las distintas instancias internacionales de nivel político que han venido construyendo dicho espacio. Culmina con la Conferencia Iberoamericana de Educación celebrado en Montevideo en el año 2006 en la que se acordó:

Avanzar en la estructuración progresiva del Espacio Iberoamericano de Conocimiento (EIC) como ámbito para promover la cooperación solidaria, la mejora continua y el aseguramiento de la calidad y pertinencia de la educación superior,

la investigación y la innovación como fundamento para el desarrollo sostenible y la conservación de la biodiversidad (www.segib.org).

La publicación del informe está organizada en ocho capítulos que refieren a las distintas dimensiones de estudio sobre la Educación Superior en la región. El primer capítulo es especialmente interesante porque analiza los principales desafíos que enfrentan los sistemas de Educación Superior en el espacio iberoamericano en términos de sus contribuciones al crecimiento y la competitividad, al desarrollo humano y la cohesión social, al fortalecimiento de la institucionalidad pública y a la construcción de capital humano en cada uno de los países.

Los capítulos segundo y tercero analizan los cambios que se han venido operando en los sistemas universitarios de los países estudiados con relación a su plataforma institucional y al tema del acceso y oportunidades. Se presentan datos actualizados que demuestran la magnitud de los procesos de expansión de la matrícula y de la diversificación de los sistemas. Se presenta una gráfica sobre la participación en la educación superior del quintil más pobre para trece países de la región, en la que Uruguay aparece penúltimo superando solamente a México. El 12,7% de los jóvenes del quintil de menos ingresos accede a estudios universitarios en el Uruguay cuando en Costa Rica es un 29,7% y en Argentina un 22,6%.

En los siguientes capítulos, el informe analiza los impactos de los sistemas de educación superior en la construcción de sociedades basadas en conocimiento, tanto mediante la formación de capital humano avanzado como en la investigación y el desarrollo. En estos capítulos, el informe selecciona un conjunto de universidades «líderes» de investigación sobre la base de cantidad de artículos publicados por sus investigadores. Según los indicadores que

adopta, ninguna universidad uruguaya ingresa dentro del grupo.

Los capítulos finales examinan el problema del financiamiento, el gobierno y gestión tanto de los sistemas universitarios como de las instituciones y la tendencia actual sobre aseguramiento de la calidad en la Educación Superior. En la tabla H.1 se presenta un cuadro sinóptico de quince países en Iberoamérica y sus avances en materia de aseguramiento de la calidad. Llama la atención en el cuadro que Uruguay es el único país que no dispone de agencia de acreditación.

El informe cumple con el objetivo que se ha planteado:

El presente informe se concibe como una contribución para el diálogo, el análisis y la proyección hacia el futuro del espacio iberoamericano de educación superior. Su propósito es reportar sobre la realidad actual de este espacio, reuniendo en un solo volumen la información más reciente disponible sobre algunas dimensiones claves de la educación superior (30).

La información aportada en sus abundantes gráficos y múltiples cuadros comparativos constituye un insumo relevante tanto para investigadores de la educación superior como para los responsables de políticas públicas en estos campos. Permite identificar las debilidades de los sistemas universitarios en los países de la región y su distancia respecto de los países más avanzados y, al mismo tiempo, facilita el diseño de estrategias de superación.

Por su parte, *Tendencias de Educación Superior en América Latina y el Caribe* es el documento elaborado como base de discusión para la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES 2008), organizada por UNESCO/IESALC y celebrada en Cartagena de Indias en junio de 2008. Este informe también es fruto de un proyecto iniciado en el año 2006 por la nueva Directora de IESALC, Ana Lúcia Gazzola, y coordinado por el especialista mexicano Axel Didriksson. El proyecto contó con una Comisión de Coordinación en la que participaron cinco expertos en educación superior.

El proyecto se propuso como objetivo: «identificar los escenarios posibles y las tendencias de largo plazo en la Educación Superior de la Región, desde una versión prospectiva» (en Prefacio:1).

El documento elaborado fue discutido en dos ámbitos internacionales preparatorios de la Conferencia Regional; el primero en Brasilia con una reunión de Presidentes de Consejos de Rectores y, el segundo, en Caracas con responsables de redes universitarias. El período de elaboración coincide con la celebración de los diez años de la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO (París) en 1998, y su preparatoria a nivel regional en La Habana en 1996.

El ámbito del estudio refiere al espacio del accionar de la Oficina de IESALC, que incluye América Latina y el Caribe, aunque la información relativa a los países del Caribe de habla no hispana es limitada.

El informe se organiza en diez capítulos a cargo de distintos especialistas, cada uno con la colaboración de un grupo de académicos de diferentes países. El resultado es una obra colectiva, con la riqueza propia de la pluralidad de aportes de los participantes, aunque se observan ciertas diferencias tanto en el estilo como en los enfoques. De todos modos, el proyecto se planteó hilos conductores que orientan la acción del trabajo colectivo. En el prefacio se indican los principios orientadores, basados en

que la educación es un bien público y un derecho social y universal, y en la convicción de que ella tiene un papel estratégico que jugar en los procesos de desarrollo sustentable en la región. [...] El objetivo es configurar un escenario que permita articular de forma creativa, pero sustentable, políticas que refuercen el compromiso social de las instituciones de educación superior, su calidad, pertinencia y autonomía responsable. Esas políticas deben tener como meta el logro de una mayor cobertura social con calidad, igualdad y equidad, deben inducir el desarrollo de alternativas e innovaciones en el currículo, en la oferta educativa, en la producción y transferencia de conocimientos y aprendizajes, así como promover el establecimiento y consolidación de alianzas estratégicas (3).

El primer capítulo y el sexto refieren a los contextos globales y regionales de la educación superior y los procesos de internacionalización. En ambos se reflexiona sobre las relaciones de las instituciones universitarias con la sociedad de conocimiento.

Los capítulos 3, 4 y 5 analizan las distintas dinámicas de la educación superior de la región con relación a la calidad, la pertinencia, la equidad (en contextos de desigualdad y exclusión), la diversificación de la educación superior. El capítulo 3, a cargo del especialista brasileño Dias Sobrinho, analiza el concepto de calidad en la educación superior y su dificultad de definición. De todos modos, reclama la necesidad de vincular el concepto de calidad a los de pertinencia, equidad, responsabilidad social y diversidad cultural expresando que «en el caso de la educación superior, el concepto de calidad debe tomar en consideración los compromisos públicos y los papeles sociales que corresponden a esas instituciones» (capítulo 3:2). Desde esta perspectiva, se manifiesta contrario a procesos que identifica en la región:

La internacionalización que se somete a los intereses económicos de los grandes actores de la globalización económica utiliza su potestad para crear las bases de un mercado libre que favorece el flujo de oferta y demanda de la educación superior transnacional. Su principal objetivo es, casi siempre, la rentabilidad, con mínimas regulaciones y de escala global (22).

Y concluye con un llamado:

Un cometido clave de la cooperación internacional es el fortalecimiento de la educación superior pública, pertinente y de elevado valor científico y social. Entonces, académicos, científicos, sistemas nacionales, bloques subregionales y regionales tienen una lucha común: contra la comercialización de los servicios educativos que estén en desacuerdo con los criterios y políticas públicas nacionales, en especial los transnacionales, que, en general, no contribuyen para el fortalecimiento de la identidad de una nación, por no reconocer y expresar la diversidad lingüística y cultural, ni tampoco trabajar en favor del desarrollo y de la cohesión social del país donde las empresas lucrativas se instalan (23).

Un capítulo interesante del documento es el denominado «Senderos de innovación: repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina» a cargo de Daniel Samoilovich, fruto de un proyecto conjunto entre IESALC/UNESCO, la Universidad de Buenos Aires y el Programa Columbus. Basándose

en datos del Informe de CINDA, este capítulo analiza los principales obstáculos que se le presentan al gobierno de las universidades desde una tipología de los distintos actores de la vida universitaria. Desarrolla el concepto de gobernabilidad de las instituciones universitarias con relación a tres funciones clave como son la visión institucional compartida, la gestión académica y la asignación de recursos. Posteriormente analiza los procesos de reforma de la educación superior en Chile, Colombia, Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Perú y Venezuela. Concluye su contribución con una «hoja de ruta» para impulsar la innovación en la conducción de las universidades. Reconoce que su aporte se sustenta en la obra fundamental de Burton Clark *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*.² Sus recomendaciones se sintetizan en cinco categorías:

- Fortalecer el núcleo de dirección
- Integrar la organización
- Profesionalizar la administración
- Estimular el corazón académico y
- Desarrollar una cultura emprendedora.

El documento *Tendencias de Educación Superior en América Latina y el Caribe* es un ejercicio desparejo de reflexión sobre educación superior en la región. Si bien hay artículos que aportan insumos de datos cuantitativos y análisis comparados en los temas que estudian, como el capítulo 8, sobre sistemas de acreditación y evaluación, o el 10, sobre los retos del financiamiento de la educación superior, muchos de los otros capítulos responden a opiniones de los autores sobre las causas de los problemas que enfrentan los sistemas universitarios latinoamericanos. Por ende, más que una visión prospectiva, el informe es, en muchos de sus aportes, un alegato de valoración sobre las dinámicas imperantes en la educación superior regional.

LAS DISTINTAS MIRADAS SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA REGIÓN

Los informes reseñados presentan miradas diferentes sobre la situación de la Educación Superior en América Latina, uno en el contexto iberoamericano y el otro incluyendo al Caribe.

2 Oxford: Pergamon, 1998.

La mirada del documento de IESALC/UNESCO prioriza el enfoque que predomina en muchas de las universidades estatales nacidas junto con los países en la independencia y seguidoras del modelo de la Reforma de Córdoba. En épocas recientes han recibido la denominación de «macro-universidades» por la masificación de su matrícula y por su estructura heredera del modelo napoleónico de universidad. Didriksson argumenta que dichas universidades tienen una organización compleja que contempla la mayoría de las áreas del conocimiento, concentran la mayoría de los postgrados y contribuyen significativamente a la producción científica de la región (capítulo 1). Esta mirada otorga especial relevancia a la definición de la educación como un bien público, por razones que vienen de su historia pero también por su larga tradición de gratuidad (no cobro de aranceles) a sus estudiantes. Asimismo, no diferencian entre las distintas funciones de los sistemas universitarios, realizando simultáneamente funciones de liderazgo académico, desarrollo profesional, entrenamiento técnico y educación general.³

Identificadas con su rol de construcción nacional, las tradicionales universidades estatales jerarquizan su papel en el fortalecimiento de la soberanía y la identidad nacional y la formación de ciudadanía. Al mismo tiempo, con la producción de dichos bienes públicos, justifican la completa falta de arancelamiento, lo que tiene impactos en términos de calidad (por falta de financiamiento) y de equidad, en tanto produce efectos regresivos. Lo que no se encuentra en el estudio es una evaluación de cuán exitosas han sido las instituciones en el logro de dichos objetivos.

El informe de CINDA, por su parte, tiende a priorizar la mirada desde los sistemas de educación superior y la perspectiva de los responsables de la formulación e implementación de políticas públicas. El rol de los sistemas universitarios en el crecimiento y la competitividad, la cohesión e integración social y la institucionalidad y gobernabilidad de los países constituye el foco de la investigación.

3 Esta tipología está tomada de Castro, Claudio de Moura y Daniel C. Levy. *Myth, Reality and Reform: Higher Education Policy in Latin America*. Washington: The Johns Hopkins University Press & IDB, 2000.

Su enfoque analiza a los sistemas universitarios en relación con su contexto, señalando:

En vez de concebir a la educación superior como un sistema referido a sí mismo solamente y a sus problemas internos, propone en cambio, al inicio, una visión del contexto en que ella se desenvuelve y respecto del cual han de medirse sus avances y aportes (50).

El estudio concluye que, en adelante, el rol de las universidades no será evaluado solamente por sus contribuciones a la reflexividad crítica de la sociedad, sino por sus aportes a la gobernabilidad democrática mediante la creación de las bases de conocimiento para el diseño e implementación de políticas públicas.

Las relaciones de las universidades con los procesos de globalización e internacionalización también reciben análisis diferentes en cada uno de los informes. El documento *Tendencias...* desarrolla la tesis de la división internacional de los conocimientos ubicando a América Latina como postergada en dicha división (capítulo 1:3, capítulo 3:22-23, capítulo 5:9-12). Para superar dicha situación la mayoría de las propuestas van por el camino de desarrollar estrategias de cooperación regional e internacional, como indica Didriksson, es decir «que hagan posible la redefinición de los términos de las asimetrías, y puedan transferir conocimientos, ciencia y tecnología, recursos humanos y físicos, a favor del desarrollo del sector de producción articulada de conocimientos» (capítulo 1:24).

El documento de CINDA, debido a su estudio del Espacio Iberoamericano, analiza el fenómeno de movilidad internacional de estudiantes entre los países integrantes de dicho espacio. Es interesante destacar que, en todos los países latinoamericanos, el principal destino de los estudiantes que salen es Estados Unidos (tabla c. 6:115). En relación a la matrícula total de estudiantes, Uruguay tiene los índices más altos, tanto de estudiantes internacionales que ingresan al país como de estudiantes que realizan estudios en el extranjero, de toda América Latina.

Ambos informes estudian el problema de la gestión de las universidades. El capítulo noveno del informe de la UNESCO, a cargo de Daniel Samoilovich, y el capítulo octavo del informe de CINDA se dedican a este tema. Si

bien el primero estudia fundamentalmente el problema de las universidades estatales, la mayoría de sus conclusiones también pueden ser aplicadas a cualquier institución universitaria.

Existen coincidencias en algunos de los aspectos vinculados a la gestión universitaria. Indica el informe CINDA que «[s]e constata, como una tendencia general, una mayor preocupación en todo tipo de universidades por el planeamiento estratégico, la auto-evaluación y el control de la gestión» (261).

Samoilovich, que toma datos del informe CINDA y sus reflexiones, indica que existe un vínculo complejo entre planificación contextual y la gobernabilidad de las instituciones. De allí concluye que, a pesar de que los gobiernos han podido implementar sólo de manera parcial las reformas, se están produciendo innovaciones claves en el gobierno de las instituciones. Dentro de los procesos jerarquiza la importancia de la información para la toma de decisiones, los procesos de evaluación y acreditación y la participación de fondos concursables (capítulo 9:69).

EL NECESARIO DEBATE SOBRE EL ROL DE LOS MERCADOS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En varios capítulos del informe preparatorio de la CRES, y en su declaración final, aparecen menciones contrarias a las dinámicas de mercado en la educación superior. Indica la declaración final que:

La Educación Superior como bien público social se enfrenta a corrientes que promueven su mercantilización y privatización, así como a la reducción del apoyo y financiamiento del Estado. Es fundamental que se revierta esta tendencia y que los gobiernos de América Latina y el Caribe garanticen el financiamiento adecuado de las instituciones de Educación Superior públicas y que éstas respondan con una gestión transparente.

La educación no puede, de modo alguno, quedar regida por reglamentos e instituciones previstas para el comercio, ni por la lógica del mercado. El desplazamiento de lo nacional y regional hacia lo global (bien público global) tiene como consecuencia el fortalecimiento de hegemonías que existen de hecho (<http://www.cres2008.org/>).

Uno de los problemas de este enfoque es que supone que todas las dinámicas de mercado son contrarias al desarrollo de la educación superior. Hoy existe una amplia literatura en materia de educación superior que analiza los impactos favorables, preocupaciones y desafíos que producen sobre las instituciones universitarias los cambios en los distintos mercados que impactan a la educación superior.⁴ En los hechos, las instituciones universitarias de todas las latitudes se abren a la obtención de nuevos recursos provenientes de los sectores productivos. La aparición de fondos públicos y privados concursables también son impactos favorables de los mercados. Asimismo, existen otros riesgos y preocupaciones que deben ser estudiados.

La investigación en educación superior latinoamericana se debe un estudio más a fondo sobre el rol de los mercados. El autor del informe de CINDA, José Joaquín Brunner, lo ha iniciado con su trabajo «Mercados universitarios: ideas, instrumentaciones y seis tesis en conclusión».⁵

Esperemos que la declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior no conspira contra la realización de investigaciones serias y el debate académico sobre el rol de los mercados en la educación superior. Todavía tenemos que aprender sobre el tema.

4 Por una reseña reciente: Levy, Daniel C. «Market University?» en *Comparative Review* vol. 50 n. 1 February 2006. pp. 113-24.

5 En www.brunner.cl, 2006.